

분권형 발전을 위한 지역 연합 전략 영국 사례의 검토와 한국에의 적용

정준호* 강원대학교 교수, 경제지리학

이일영** 한신대학교 교수, 경제학

1. 문제 제기

2016년 가을~2017 봄의 촛불집회, 국회와 헌법재판소의 박근혜 대통령 탄핵, 2017년 5월 9일 대통령 선거를 거쳐 문재인 정부가 새로 출범했다. 문재인 대통령은 취임 초 선거 제도 개편, 권력 구조 분권화에도 개방적인 자세를 보이면서, 2018년 6월 지방 선거에 개헌안을 국민투표에 부치겠다고 언급했다. 개헌 논의의 최대 쟁점으로는 정부 형태, 선거 제도와 함께 지방 분권 문제가 제기되고 있다.

지금까지 지방 분권 강화를 위해 제기되는 헌법 개정안들의 유형을 분류해 보면 지방자치 강화안, 광역 지방 정부안, 연방 정부안 등이 있다. 가장 강력한 분권화 모델인 연방 정부안은 중앙 정부와 지방 정부가 권력을 나누는 국가 형태를 구성하는 것이고, 광역 지방 정부 모델은 광역 지방 정부에게 최대한의 자율성을 부여하는 방안이다. 연방 정부

* jhj33@kangwon.ac.kr

** ilee@hs.ac.kr

안과 반대편에서 대응하는 지방자치 강화 모델은 현행 헌법의 틀을 유지하면서 지방 분권을 강화하는 방안이다. 이러한 방안들은 주로 헌법 학자들 사이에 이루어진 것들이고, 정치권과 일반 시민들 사이에서는 활발하게 논의되지 않고 있다(허진성, 2015: 14-16). 이러한 상황에서는 실질적인 분권 개헌안을 마련하기는 쉽지 않다.

한편, 문재인 정부는 7월 19일 국정 운영 5개년 계획을 내놓았는데, 여기에서 5대 국정 목표로 ‘국민이 주인인 정부’, ‘더불어 잘사는 경제’, ‘내 삶을 책임지는 국가’, ‘고르게 발전하는 지역’, ‘평화와 번영의 한반도’ 등을 제시했다. 분권과 균형 발전 문제는 ‘고르게 발전하는 지역’이라는 국정 목표로 제시되었다. 여기에는 자치 분권(행정 자치, 재정 분권, 교육 자치, 세종·제주 분권 모델), 균형 발전(국가 균형 발전, 도시 재생, 해운·조선 상생)에 농산어촌 대책을 포함시켰다(국정기획자문위원회, 2017). 기존에 추진되거나 논의된 개별 정책 과제들이 나열되어 있지만, 개별 정책들의 연결하는 응집력 있는 분권형 발전 모델이 제시되고 있지는 않다.

분권 헌법 논의가 여러 갈래가 있고, 균형 발전에 관한 다양한 시책들이 추진된 바 있지만, 분권화가 꾸준히 추진되려면 현실에 착근된 발전 모델로서의 개혁 정책의 패키지가 마련되어야 한다. 국가의 형태와 성격 전체를 재구성하는 목표를 갖되 현실 조건에 존재하는 경로 의존성과 제도적 보완성을 감안할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 현행 헌법 틀에서 광역 지역을 강화하면서 연방주의로의 이행의 기초를 준비하는 모델을 구성하는 것을 기본적인 문제의식으로 삼고, 이에 기반한 분권화 모델을 구성하는 데 참고가 될 사례를 고찰해 보고자 한다. 연방제로 가는 길을 목표로 삼더라도 이행 경로를 구성하기 위해서는 초기 조건을 중시할 필요가 있다.

근대 국가를 구성하는 시점부터 연방제 원리를 적용한 스위스, 캐

나다, 독일, 미국 등과 전근대에서부터 중앙 집권적 전통이 연속적으로 이어져 온 한국의 초기 조건은 상당히 다르다. 이보다는 중앙 집권성이 높은 국가에서 분권화를 추구하는 경로 위에 있는 프랑스나 영국 사례를 적용 내지 응용할 수 있는 가능성이 높다고 판단된다. 그중에서도 영국(정확히는 잉글랜드) 사례는 풍부한 함의를 지니고 있다. 노동당과 보수당 정부가 각각 대조적인 지역 정책 사례를 창출하여 정책 성과를 입체적으로 평가할 수 있다. 특히 잉글랜드는 유럽 및 스코틀랜드 문제 등에 대응한 광역형 분권화 추진의 경험을 지니고 있기 때문에, 동아시아 및 남북 관계를 조정해야 하는 한국의 조건에서 참고할 부분이 많다.

본 논문의 문제의식은 한국의 중앙 집권형 발전 모델을 분권화하는 데에는 광역 지역이 핵심적 역할을 한다는 것이다. 로컬(local) 단위가 직접 민주주의와 자치의 영역이라면, 국가주의적 발전 전략을 분권화하는 전략 단위는 중앙과 로컬의 중간에 있는 광역(region)이다. 발전 모델 차원에서 기초 단위 지역은 중앙 정부에 대한 견제와 균형의 역할을 수행하기 어렵다. 곧바로 연방제 수준으로 분권화하는 것이 어려운 조건에서는, 기초 단위와 광역 단위에 자치 행정과 지역 발전의 기능을 분담하도록 하여 소지역주의(localism)와 대지역주의(regionalism)를 함께 강화하게 하는 방향이 더 좋다고 본다.

이하 논문은 다음과 같이 구성된다. 2장에서는 분권형 발전 모델의 정립과 관련한 초기 조건을 검토한다. 즉, 한국에도 적용되는 영국 지역 정책의 환경 조건을 살펴본다. 3장에서는 영국 노동당 정부의 광역주의 분권화 정책을, 4장에서는 보수당 집권 이후의 도시 연합 정책을 고찰한다. 5장에서는 영국 광역 도시권 형성의 전형적 사례로 광역 맨체스터를 살펴본다. 6장에서는 영국 사례를 총괄적으로 평가하면서 한국의 지역 정책에서 광역주의와 도시 연합을 응용하는 방안에 대하여 논의한다.

2. 영국 지역 정책 전개의 조건

1) 중앙 집권 국가와 수도 일극 집중

영국은 중앙 집권의 전통이 강하다는 점에서 한국과 유사한 조건을 지니고 있다. 상당한 권력과 자원이 런던에 집중되어 있다. 노동당 정부는 중앙 부처가 보유한 경제 발전 정책에 관한 권한의 일부를 지방으로 이양하려고 시도하였다(Pike & Tomaney, 2008). 이러한 시도의 일환으로 1999년에 설립된 지역개발청(Regional Development Agency: RDA)은 경제 발전 정책에서 지방의 목소리와 공간·지리적 요인들을 도입하는 데 큰 기여를 하였다.

그러나 지역개발청이 포괄하는 광역 단위(regional level)에서 지방 정부가 구성되지는 못했고¹⁾, 광역 단위가 실질적인 도시 경제의 권역과 부합되지 않았다. 광역 정부가 없어서 로컬 단위(local level)의 지자체는 법적인 실체로서 많은 권한을 갖고 있었으며, 그 권한은 중앙 정부의 지시, 목표, 재원에 의해 제약되었다. 예를 들면, 영국의 지방 정부 재원의 약 80%가 중앙 정부에 의존하고 있으며, 이러한 재원은 조건부로 제공되었다.

중앙과 로컬이 존재하는 구조 속에서 2000년대 들어 런던의 성장이 영국 경제의 성장에 크게 기여한 ‘런던 효과’가 나타났다. 런던은 세계 금융의 중심지로 확고한 위치를 가지고 있었으며, 생산자 서비스와 광고, 디자인, 예술 등 창조 산업의 세계적 중심지로서 그 진가를 발휘하였다. 영국 정부는 ‘런던 효과’를 영국 전역에서 창출하기 위해, 즉 경제적 동력으로서 도시권이 해당 지역 경제에 커다란 기여를 할 수 있다는 의도하에 도시권(city-region) 정책을 제기하였다. 월경적 특성을 가지는 경제 발전 정책을 효과적으로 전달하기 위해서는 핵심 도시와 그 인근 지역을 포괄하는 기능 지역 단위, 바로 도시권이 부각되었다.

한국이 급속한 산업화 속에서 도시 위주의 성장이 계속되어 온 것처럼 영국에서도 ‘도시 예외주의’가 지속되어 왔다. 이러한 의미에서 보면, 최근 영국 보수당의 지역 정책은 농촌 지역과 낙후 지역을 과거처럼 배려하지 않는, 즉 “지역 정책의 쇠퇴와 도시 정책의 르네상스”로 이해할 수 있다. 영국이 직면한 남북 분단(North-South Divide)의 지역 격차 문제가 있고, 대도시 중심의 성장 전략이 가정하는 낙수 효과를 기대하더라도, 그 기대 효과가 크지 않다.²⁾

2) 광역적 이슈의 등장

한국이나 영국에서는 모두 기존의 행정구역 체계로 해결할 수 없는 광역적 이슈, 예를 들면 경제 개발, 토지, 주택, 도로 등의 인프라 조성 계획, 고용 문제 등의 문제들이 제기되고 있다. 한국이나 영국 모두 수도 이외의 지역에서는 자원 동원의 어려움과 중앙 정부의 지원의 한계에 직면해 있다. 이러한 한계를 넘어서기 위해 영국에서는 도시를 중심으로 기존의 자원들을 동원하는 거버넌스를 구축하고, 직면한 문제를 해결하려는 시도를 진행하고 있다.

도시 경제가 기능하는 공간 규모가 확대되면서 서비스 공급의 공간적 외부 효과가 나타났다(CLR, 2010). 영국에서는 로컬 단위의 지자체가 자체적으로 주택, 교통, 훈련의 문제를 해결할 수 없는 상황이 되어서, 이웃하는 지자체와 협력하여 이에 대한 공동 대처의 필요성이 증대되었다. 서비스 공급의 공간적 외부 효과가 지자체 경계를 넘어서서 나타났다으며, 이에 대한 정책적 대응의 필요성이 적극적으로 제기되었다.

사회적 측면에서도 광역화의 필요성이 높아지고 있다. 주택, 여가·레저 활동, 훈련 등 경제적 기능들이 도시 집적을 가속화시키면서 도시 주변의 배후지에 대한 사회적 배제가 나타났고 있다. 이러한 서비스의 공급이 지자체 틀 내에서 지속되면 사회적 배제가 강화될 수 있지

만, 도시권을 설정하여 이러한 서비스를 통합적으로 제공하면 그러한 배제가 약화될 수 있는 여지가 있다. 또한 라이프 스타일의 월경 현상, 광역화 현상이 강화되고 있기 때문에 지자체 간 협력에 따른 공동 결정은 공공성의 공간적 확대를 가져와 민주주의 확대에도 기여할 수 있다.

행정·정책적 측면에서도 광역화의 요구가 있다. 일과 주거 장소 간의 연계가 약화되고 있으며, 경제 활동이 광역적 규모에서 전개되고 있다. 이에 따라 기존의 행정구역 체계로는 이러한 도시 경제의 변화를 따라잡을 수 없다. 기존 행정구역 재편의 정치적 어려움을 감안할 경우 기존 행정구역 내에서 서비스 공급의 비용과 편익을 감안하여 인근 지자체 간의 협력이 필요하게 되었다.

정치적인 측면도 무시할 수 없다. 영국의 경우 전술한 바와 같이 남북 분단의 지역 간 격차가 심하기 때문에 상호 견제와 균형을 위해 남부의 런던에 버금가는 북부의 거점이 형성되기를 바라는 열망이 숨어 있다. 런던과 같은 광역 정부 구성이 무산되자 이에 대한 정치적 대응으로 북부는 핵심 8개 도시의 경쟁력을 향상시키겠다는 의지의 표명으로 '노던 웨이(Northern Way)'를 제시하기도 하였다(Robson et al., 2006). 이는 일정 부분 신노동당 정부의 지역 및 분권 정책의 미흡함에 대한 북부의 비판이기도 하다.

3) 글로벌 금융 위기 이후 정책 전환의 압력

2008년 글로벌 금융 위기 이후의 긴축 및 불확실한 경제 회복 등으로 영국(특히 잉글랜드)의 지역 및 도시 정책의 변화를 가져오고 있다(O'Brien & Pike, 2015; Harding et al., 2015). 2008년 이후 글로벌 금융 위기의 여파로 영국 정부는 긴축 기조를 유지하고 있으며, 이에 따라 도시 및 지역 개발에 소요되는 자금 조달의 문제에 직면하였다. 글로벌 금융 위기 이후 경제 침체가 이어지고, 재정 긴축이 대안으로 등장하면서 인프

라 및 지역 개발의 자금 조달에서 장애가 발생하였다. 재정 건전화와 공공 지출의 삭감으로 공공 부문에서는 새로운 유형의 자금 조달 방법을 강구하기 시작하였다(Kickert, 2012).

영국과 마찬가지로 한국도 저성장과 중앙 정부의 예산 제약으로 인해 지방이 요구하는 인프라 수요를 충족시킬 수가 없는 상황이 지속되고 있다. 정치적인 로비와 지자체의 강력한 요청으로 일부 인프라가 구축되었다고 하더라도, 활용도가 떨어져서 사실상 미활용 자산으로 전락하고 예산만 낭비하는 경우가 있다. 지자체 간 협력의 부재로 인해 인프라 구축의 보완이 지체되고 있다.

4) 지역 통합에의 대응

글로벌화의 진전에 따라 지역 단위의 정책적 개입의 중요성이 강조되었다. 유럽연합 회원국의 지역·도시 간 비교가 수월하게 되면서 영국 도시의 경쟁력이 다른 유럽의 경쟁 도시들에 비해 낮다는 사실을 인식하기 시작하였다. 이러한 요인 중의 하나로 경제 발전에 대한 권한이 중앙에 집중되어 있으며 재정 자치의 유연성이 확보되어 있지 않다는 점이 부각되었다. 동아시아의 경우 유럽과 달리 국가 간 통합체가 등장하기는 당분간 어려운 조건이지만, 경제적 차원에서는 생산 네트워크화에 따른 지역 간 연결과 경쟁이 심화되고 있는 추세이다(HM Treasury et al., 2007).

영국의 경우 스코틀랜드 등과의 관계에 대처하는 차원에서 분권형 지역 발전이 시도되고 있다. 영국 정부는 스코틀랜드의 영연방 독립에 관한 주민투표의 영향으로 인해 잉글랜드지역에 대한 분권화 요구를 적절히 처리해야 하는 입장에 있다. 도시권 협상(City Deals) 정책으로 대표되는 새로운 분권 조치는 2014년 9월의 스코틀랜드 독립에 관한 국민투표의 여파에 대한 대응 차원이기도 하다.³⁾ 이러한 시책에서 영

국 정부는 잉글랜드 북부의 발전을 위해 노력을 집중하고 있으며, 그 대상이 바로 광역 맨체스터(Greater Manchester)이다. 여기에는 전술한 북부의 남부 지역에 대한 정치·경제적 견제의 열망이 강하게 반영되어 있다. 따라서 순전히 경제적인 이슈뿐만 아니라 정치적인 이슈가 내재해 있다. 한국에서도 수도권과 기타 지역, 남북한 간 격차가 심각한 상황을 감안한 지역 발전 모델이 필요하다.

3. 영국의 지역개발청과 로컬기업파트너십

1) 광역 단위 정책 조정의 필요성

영국의 행정구역 체계는 카운티(County)와 디스트릭트(District)의 2계층 체제인데, 지역에 따라 단층 구조가 병존하고 있다. 잉글랜드의 6개 대도시 지역은 대도시 디스트릭트(Metropolitan District)의 단층 구조이지만, 비대도시 지역의 경우 카운티와 디스트릭트의 2계층 구조이다. 카운티는 우리나라의 광역 자치단체에 해당된다고 할 수 있으나 그 수가 35개이어서 우리나라의 기초 지자체인 시군구보다 면적이 크지만 광역 지자체인 도(道)보다는 면적이 크거나 인구가 많지 않다.

따라서 영국에는 최근까지 광역 런던 시(Greater London Authority)를 제외하고 우리나라의 광역시와 도(道)에 해당하는 광역 단위의 지방 정부가 사실상 존재하지 않았다(지방행정연구원, 2002). 로컬 수준의 지방 정부는 교육, 주택, 대인 사회 서비스, 환경 서비스, 경찰 및 소방, 지역 개발, 쓰레기 처리, 소비자 보호 등과 같은 주민의 일상생활과 밀접한 복지에 관한 기능들을 수행한다. 이 중에서 특히 교육, 주택, 환경 업무가 가장 중요하다. 반면에 광역 런던시는 교통, 도시 계획, 경제 개발과 재생, 환경, 경찰, 소방 및 비상 계획, 문화, 보건 등의 업무를 담당

하는데, 특히 교통, 지역 발전, 소방, 경찰 등의 4개 분야가 중요하다(DLTR, 2002).

영국 지방 행정 구조의 다층의 분절화된 거버넌스 구조하에서는 정책 조정의 문제가 발생하고, 이는 로컬 단위의 지자체 간 협력을 제한하여 결국에는 효과적인 의사 결정과 경제 발전을 더디게 하고 있다. 로컬 단위의 지자체는 정책 조정에 애로를 겪고 있으며 여전히 행정구역 경계 내에서 서비스를 전달하고 있다. 지자체 간 수평적 협력이 나타나지 않고 있으며 이를 타개하기 위한 수단으로서의 도시권이 제기되었다. 단일의 통합적인 도시권은 월경 현상이 두드러지는 주택, 교통, 인력 훈련 서비스를 효과적으로 전달할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 영국의 도시 규모는 주변 경쟁국의 도시 규모에 비해 협소한 편이다. 예를 들면, 광역 맨체스터의 인구는 약 250만 명 정도이지만 맨체스터 시는 약 45만 명에 불과하여, 개별 도시들이 현재 직면하고 있는 문제들을 해결하기에는 공간적 규모가 협소하다(HM Treasury et al., 2007).

이에 따라 기존 도시의 행정구역은 일상생활의 공간적 범위를 제대로 포획하지 못하고 있다. 즉, 주민들의 노동과 거주 공간 및 기업의 공급 사슬과 노동 시장의 범위와 행정구역 간의 공간적 불일치(mismatch)가 심하게 나타나고 있다. 도시권의 공간 규모가 마련되면, 도시의 실질적인 경제적 영향력에 부합하는 정책을 구사할 수 있으며, 정책 간 조정 문제를 일정 정도 해결할 수 있다는 장점이 제기되었다.

2) 광역주의의 부침

영국의 경우 역사적으로 노동당 정부는 광역(region) 형성에 중점을 두는 반면, 보수당 정부는 로컬(local)에 초점을 맞추고 있었다. 노동당 정부는 1974년 지방자치단체의 개편을 통해 광역 런던 시와 6개의 대도시 카운티를 출범시켰다.⁴⁾ 보수당이 집권한 1980~1990년대에는 광

역 단위의 지역주의 분권화 흐름을 중단하고 집권화를 강화했다. 보수당은 1986년에 광역 런던 시(GLC)와 6개의 대도시 카운티를 폐지하여 중앙 정부 산하 기관, 차하 계층의 자치단체, 공동 기구와 임시 기관 등으로 관련 기능들을 이관시켰다.

노동당이 집권한 2000년대에는 광역 차원의 신지역주의 바람이 불었다. 광역 차원의 지방 정부를 출범하려는 노력을 추진하여 다시 광역 런던 시(GLA)를 출범시켰다. 런던 외에서는 광역 지방 정부를 구성하지 못했지만,⁵⁾ 경제적·비공식적 차원에서 지방 정부 간의 협력이 진전되었다. 이 시기에는 행정 서비스의 전달이라는 차원보다는 지역 경제의 경쟁력 제고가 중시되었다. 지역 경제의 성장 동력과 우선순위의 설정에 대한 고려가 부각되는 환경에 능동적으로 대처하기 위하여 인근 지방자치단체 간의 협력과 네트워킹을 통한 비공식적, 즉 거버넌스의 형성 차원에서의 광역화 추세가 나타났다.

노동당은 주민에 의해 직접 선출되어 법적·정치적 책임성을 담보한 광역 정부가 구성되기 이전 단계로 1999년과 2000년에 9개의 지역 개발청(RDA)을 출범시켰다. 분권이라는 정치 문제와 지역 발전이라는 경제 문제를 분리하여 사고하고 소모적인 정치 논쟁을 피하기 위해 기존 광역권 범위를 존중하였다.⁶⁾

2010년 등장한 보수당 연정은 자치단체 간의 협력을 도모하고 다양한 민관 파트너십과 유연화된 공간적 규모와 형태를 수용하지만, 지역 개발청(RDA)을 폐지함으로써 광역 단위의 제도적 틀을 와해시켰다. 이와 함께 소지역주의(localism)와 분권 강화, 시민 사회의 자율성, 협동조합, 상호 부조, 사회적 경제의 활성화 등이 국정 운영에서 주요 과제로 등장하였다. 이는 일부 정부 기능을 민간 및 사회적 경제 부문으로 이전함으로써 정부의 재정 적자를 줄이고 민간 부문에서 고용을 창출하겠다는 것이다.⁷⁾

3) 지역개발청(RDA)의 운영 방식

영국의 지역개발청(RDA)은 주로 경제 발전을 목적으로 한 민관 합동 기구로 1998~2010년간 9개 광역 지역 범위에서 운영되었다.⁸⁾ 지역개발청 재정은 6개 중앙 부처(기업·혁신·숙련, 지방, 에너지·기후, 환경·식품·농촌, 문화·미디어·체육, 무역·투자)를 경유하여 Single Pot의 포괄 보조금 형태로 재무부로부터 조달되었다.

노동당 집권 시기 잉글랜드 지역 계획의 수행 체계는 개발 계획, 개발 관리, 이의 제기(appeals) 등으로 구성되어 있었다(HM Government, 2007). 개발 계획은 광역 지역 계획 당국(Regional Planning Body)이 지역 공간 계획(Regional Spatial Strategy)에 대한 초안을 작성하고, 로컬 계획 당국(Local Planning Authorities)은 지역 공간 계획에 부합되는 방향에서 로컬 단위의 개발의 틀을 작성했다. 개발 관리는 계획 신청에 대한 결정 과정이며, 이에 대해 이의가 있을 경우 이에 대한 이의 제기를 할 수 있다. 그에 대한 판정은 통상 6개월 이내에 이루어지는데, 그 이상의 기간이 소요될 수도 있다.

지역개발청(RDA)의 역할은 크게 보아 첫째, 계획 입안 및 계획의 틀 형성에 참여하는 것, 둘째, 개발 사업에 참여(협의)하는 것으로 구분될 수 있다. 그리고 이 외에도 투자 유치, 혁신, 일자리와 숙련, 재생, 금융 지원, 기업 지원 등의 광범위한 기능들을 수행하였다.

지역개발청(RDA)이 계획 입안 및 계획의 틀 형성에 참여하는 것은 다음의 여러 차원에서 이루어졌다. 지역개발청은 10년 단위의 지역 전략 계획(Regional Economic Strategy: RES)을 입안했는데, 이는 중요한 토지 이용 계획을 포함하고 있었다. 지역개발청은 지역 전략 계획을 수행하는 전략적인 조직 역할을 수행하기 위해 중앙 정부, 지역, 로컬 차원에서 개발 과정에 관여했다(HM Government, 2007). 지역개발청은 중앙 정부와 서로 협력하여 계획 정책과 법제화 과정에 영향을 미치고

이에 대한 정보들을 공유하였다. 광역 지역 및 로컬 차원에서는 지역 계획의 틀을 입안하고 실행하는 핵심적인 역할을 수행했다.

지역개발청은 또한 지역의 발전에 중대한 영향을 미치는 개발 사업에 대해 협의(consultation)하는 권한을 가지고 있었다. 지역 전략 계획에 중대한 영향을 미치는 기존 또는 신규 전략적 인프라 프로젝트, 전략적인 지역 투자 또는 고용 정책 실행에 영향을 미칠 수 있는 개발 등은 지역개발청과 협의해야 했다.

이러한 협의를 위해 우선적으로 지역개발청은 지역 전반에 관한 개발 계획에 대한 포괄적이고 구체적인 조사 연구를 수행했다. 이러한 기반 위에서 지역개발청은 프로젝트에 대한 협의를 진행하기 위한 범주들, 예를 들면 프로젝트의 입지, 유형, 규모 등에 대한 범주들을 규정했다. 지역에서의 특정 개발 계획 등을 확인하고 협의를 위한 구체적인 근거를 갖춘 상태에서, 지역개발청은 신청된 개발 계획에 대해 로컬계획당국, 토지 소유자, 개발업자 등과 협의를 진행했다. 이러한 협의 과정이 긴 시간을 소요할 수도 있으므로 지역개발청은 공식적인 개발 계획 신청 이전에 비공식적 협의 과정을 거치는 것을 선호하기도 했다 (HM Government, 2007).

4) 로컬기업파트너십(LEP)으로의 전환

2010년 6월 보수당 연정이 집권하면서 2012년 3월 지역개발청을 폐지하는 결정을 내놓았다. 지역개발청에서 행하던 것과 유사한 기능은 로컬기업파트너십(Local Enterprise Partnership)에서 수행하게 되었다. 보수당 연정이 로컬기업파트너십을 출범시킨 이유는 우선적으로 재정 지출의 삭감을 도모하기 위해서이다. 지역개발청이 폐지되면서 지역개발청의 포괄 보조금(Single Pot)은 지역 성장 기금(Regional Growth Fund)으로 계승되었는데, 그 규모는 약 1/3로 축소되었다.⁹⁾ 로컬기업

파트너십은 중앙 정부로부터의 안정적인 자금 지원을 보장받지 않고 스스로 운영 자금을 마련해야 했다. 초기 정착금은 소규모로 일부 지원되지만, 지역 성장 기금에 민간 기업이나 단체들과 경쟁하여 운영 자금을 확보해야 한다. 이때 특별 대우나 우선권은 없다(NAO, 2012).

로컬기업파트너십은 민간 부문의 투자와 연계하도록 설계되었다. 로컬기업파트너십은 지역개발청과 달리 법적 지위가 보장되지 않는 임시 기구이다. 따라서 카운티 수준의 지방자치단체들이 민간 부문과 파트너십을 형성하여 중앙 정부에 입찰하는 방식으로 로컬기업파트너십이 승인되었다. 로컬기업파트너십에 선정되기 위한 기준으로 ① 실업률의 지원, ② 기능 지역, ③ 지자체의 지원, ④ 부가가치와 전략적 비전(ambition)이 제시되었다. 여기에서 프로젝트 중심의 투자 집중과 기업 지원이 매우 강조되었다. 이는 RDA가 안정적 재원을 바탕으로 프로그램 방식으로 지역 정책을 추진했던 것과는 매우 대조적이다(Pugalis & Townsend, 2012).

로컬기업파트너십은 경제적으로 기능하는 공간적 범위가 작동하도록 추진되었다. 지역개발청이 행정적으로 구획된 범위에 기반하여 운영됨으로 전략적인 리더십을 제대로 발휘하지 못했다는 비판이 있었다. 이러한 점을 감안하여 로컬기업파트너십은 통근권이나 경제 활동에 기반한 기능 지역 단위로 지역 정책의 장기 비전과 전략을 수립하는 것을 의도하였다.

로컬기업파트너십을 통해 지방으로 실질적인 권한 이양을 도모한다는 목표도 함께 제시되었으나 이는 경제 정책에서 광역적 사고를 폐기하는 데 대한 립서비스에 지나지 않는다는 비판도 제기되고 있다. 기존 지역개발청 업무의 상당 부분이 로컬기업파트너십으로 이전되었지만, 투자 유치, 혁신, 금융 지원 등의 핵심적인 경제 정책 업무는 중앙 정부로 넘어갔다(Pugalis & Townsend, 2012).

요컨대, 로컬기업파트너십에서 지역개발청이 하던 역할은 대폭 축소되었지만, 공간 범위를 유연화하고 민간 부문이 보다 능동적으로 참여하도록 하는 효과는 존재했다고 할 수 있다.

4. 영국의 도시권 협상과 도시 연합 광역시 정부

1) 도시권 협상(City Deals)의 진전

보수당 정부 출범 이후 공간 계획 체계가 광역 단위 중심에서 로컬 단위 중심으로 바뀌었다(Colomb & Tomamey, 2016). 보수당 연정은 노동당 정부의 광역권 단위 공간 계획 거버넌스는 하향식이고 관료주의적이라고 비판하였다(Baker & Wong, 2015). 2011년 11월 ‘로컬리즘 법(Localism Act)’의 제정을 통해 광역권 단위 공간 계획 체계를 로컬 단위의 공동체(communities) 중심의 공간 계획 체계로 전환하였다. 이 법에 따라 중앙 정부의 인프라 개발에 관한 위원회(IPC)와 노동당 정부 지역 정책의 상징인 지역개발청(RDA)이 폐지되고 민간 부문이 주도하는 로컬기업파트너십(LEP)이 이를 대체하였다. 중앙 정부는 구조적인 재정 적자를 줄이려는 재정 건전성 정책 패키지를 도입하고 시행함에 따라 지방 정부는 공공 지출을 감소해야 하는 부담을 가지게 되었다(IFS, 2014).

영국 정부는 국민 경제의 회복, 도시 개발, 인프라 구축 계획과 시행을 지원할 수 있는 지역의 거버넌스를 구축하고자 노력하였으며, 그러한 일환으로 ‘협상(deal-making)’이 등장하였다(Pike et al., 2013). 이는 일단의 지방 정부가 성과에 대한 목표를 달성하겠다고 합의하고 그에 대한 대가로 중앙 정부에게 전략적인 제안을 하는 것이다.

도시권 협상(City Deals) 정책은 도시 개발과 인프라 개발 제안 계

획뿐만 아니라 거버넌스 개혁안을 포함하고 있으며, 이를 위해 일부 도시권을 대상으로 선정하였다.¹⁰⁾ 중앙 정부는 재정 긴축 전략과 분권화에 따라 일부 도시권에 적용되는 재정 규율 완화 조치가 서로 배치되지 않도록 관심을 집중하고 있다. 중앙 정부는 도시 간 경쟁을 촉진하고 일부 도시권과의 개별적인 협상을 선호하였으며, 이에 따라 일부 도시권이 중앙 정부로부터 얻어낼 수 있는 자금과 재량권은 지리적으로 불균등하게 되었다.

2015년 재집권한 보수당 정부는 ‘신자치권 이양 협상’(New Devolution Deals)을 도입하겠다고 공언하였다(O’Brien, 2015). 이는 기존 보수당 연립 정부의 분권 정책의 연장선상에 있는 것으로 ‘협상(deal-making)’을 확대하고 심화하겠다는 것이다. 이는 지역의 성장을 위하여 혁신적인 제안을 새롭게 내놓을 수 있는 도시권을 위한 것으로, 대도시의 시장을 직선제로 선출하는 방안을 도입하는 등 거버넌스의 개혁을 겨냥하고 있다.

이러한 새로운 분권 조치는 2014년 9월의 스코틀랜드 독립에 관한 국민투표에 대응하는 차원에서 이루어진 것이기도 하다. 이러한 맥락에서 영국 정부는 잉글랜드 북부의 발전을 의식했고, 광역 맨체스터(Greater Manchester)가 그 타깃으로 선정되었다. 2015년 총선 이전부터 분권 협상이 진전되어, 2014년 11월에 광역 맨체스터가 처음으로 중앙 정부에 의해 발표되었다. 이어서 2014년 12월에 셰필드가, 2015년 3월에 웨스트요크셔의 분권 협상이 타결되었다. 2016년 3월까지 12개 지역이 분권 협상을 타결했다(Sandford, 2016a).¹¹⁾

새로운 도시·지역 정책에 대한 평가는 긍정과 부정의 양 측면이 있다(O’Brien, 2015). 긍정적인 면은 다음과 같다. 도시권 협상(City Deals) 정책은 중앙과 지방 간에 상대적으로 개방적인 의사소통 채널을 제도화함으로써 중앙 집권적인 국가에서 분권화가 통제된 형태로

나타나게 했다. 중앙과 지방 정부 간의 협력을 추진하는 것은 지역 중심주의를 담보할 수 있는 실제적인 수단이다. 중앙과 지방 간의 협력 시책은 지방 정부들의 혁신을 촉진한다. 도시권 협상 정책은 중앙 정부의 거버넌스 개혁을 가능케 하는 수단이다.

한편 회의적인 평가도 나오고 있는데, 이는 다음과 같다(O'Brien, 2015). 중앙과 지방 정부 간의 협상(deal-making)은 특별한 유형의 분권화 형태이며, 이 과정에서 지방은 역량, 목표, 결과에 대한 명확한 인식이 선행되어야 한다. 협상 과정에서 기존 제도의 책임성, 효과성, 투명성에 대한 의문이 제기되고 있다. 일부 도시권이 협상 정책을 통해 확보한 재정 지원이 지리적으로 차별적이고, 도시 간에 지나친 경쟁을 자극하고 있다. 도시권 협상 과정이 비공식적이며 개별적이며, 시간상의 압박으로 이러한 모형의 효율성과 효과성에 대한 의문이 제기되고 있다. 재정 건전화라는 중앙 정부의 목표가 우선시되고, 협상에서 증거 기반의 접근을 강조하고 있지만, 여전히 중앙 및 지방 정부의 정치가 결정적인 역할을 하고 있다.

2) 도시 연합 광역시 정부(CA)의 결성

도시권 협상의 결과 수립된 도시 연합 광역시 정부(Combined Authority)¹²⁾는 법적 지위를 가지고 있다(Sandford, 2016b). 이와 관련된 법 조항은 “지방 민주주의, 경제 발전, 건설에 관한 법 2009”(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)의 103-113항이고, 이 법을 전면으로 개정할 것이 “도시와 지방 정부 자치권 이양에 관한 법 2016”(Cities and Local Government Devolution Act 2016)이다.

도시 연합 광역시 정부는 두 개 이상이 로컬 지방 정부가 요청할 경우 장관의 행정명령에 의해 설립될 수 있는 법적 지위를 가지는 지방 행정 체계이다(Sandford, 2016b). 도시 연합 광역시 정부 이사회는 각 지

방 정부의 대표자 또는 각 지자체 대표자와 선출직 시장으로 구성된다. 이는 런던을 제외한 잉글랜드에 한정되었다.

도시 연합 광역시 정부(CA)를 설립할 수 있는 경로는 두 가지 경우가 존재한다(Sandford, 2016a). 2009년 법에 따르면, 단순 또는 복수의 지자체가 거버넌스에 관한 검토(Governance Review)를 하고 난 후 관련 지자체들이 동의한 기초 위에서 도시 연합 광역시 정부(CA)를 구성한다는 정부 구성 계획(Scheme)을 공표해야 한다. 그 연후에 장관의 행정명령에 의해 도시 연합 광역시 정부가 구성될 수 있다. 2016년 법에 따르면, 관련 지자체들이 동의하면 장관이 행정명령을 공포할 수 있으며, 만약에 정부 구성 계획이 없거나 지역 차원에서 논의가 되어 있지 않으면 장관이 이에 관한 공청회를 개최하도록 한다.

기존 도시 연합 광역시 정부는 시장을 두지 않을 수 있지만, 관련 지자체들이 동의하면 시장이 있는 도시 연합 광역시 정부로 변경 가능하다. 2016년 법에 따르면, 시장이 선출되면 동의하지 않은 지자체는 도시 연합 광역시 정부에서 탈퇴해야 한다고 명시하고 있다.

도시 연합 광역시 정부(CA)는 장관(Secretary of State)의 행정명령(order)에 의해 이양되는 법에 명시된 기능들과 기타 행정 기관들이 동의한 기능들을 수행한다. 도시 연합 광역시 정부가 수행하는 기능들은 협상에 따라 지역별로 차별적이지만, 수행할 기능들은 평생교육과 숙련, 고용 지원, 교통, 기업 지원, 토지와 주택, 공공 서비스(보건, 치안, 소방 등), 재정 등을 포함한다(Sandford, 2016b). 이러한 업무들은 전술한 로컬 수준의 지방 정부의 기능들과 차별적이고 광역 런던 시가 수행하는 기능들과 거의 유사하다. 이처럼 영국은 거버넌스 수준별로 기능별 분담이 잘 이루어져 있다.

최초의 도시연합 광역시 정부(CA)가 설립된 것은 2014년 광역 맨체스터 시 정부(GMCA)의 경우이다. 그 직후 노스이스트(North-East),

웨스트요크셔(West Yorkshire), 셰필드(Sheffield), 리버풀(Liverpool)에서 도시 연합 광역시 정부가 설립되었다. 2014~2016년 동안 중앙 정부는 일부 지역들과 분권 협상을 진행했으며, 그 결과 시장이 선출되는 도시 연합 광역시 정부는 티스밸리(Tees Valley), 웨스트미드랜즈(West Midlands), 리버풀(Liverpool), 광역 맨체스터(Greater Manchester), 셰필드(Sheffield), 노스이스트(North-East)이고, 노스미드랜즈(North Midlands, Nottinghamshire and Derbyshire)에서도 이에 준하는 잠정안이 마련되었다.

5. 광역 맨체스터의 사례

1) 광역 맨체스터의 형성

광역 맨체스터는 런던으로 집중된 영국의 성장 체제 속에서 새로운 분권화 성장의 축을 형성하려는 중요한 사례이다. 산업혁명 이후 맨체스터는 무역과 섬유 산업, 특히 면직물 산업의 중심지이었다. 하지만 1970년대 이후 섬유 산업과 중화학 산업이 쇠퇴하면서 도시 경제가 심한 타격을 받고 산업 구조 조정의 길을 겪었다(Tomaney & McCarthy, 2015).

맨체스터 광역권은 지자체 간 협력의 긴 전통을 가지고 있다(GMCA & AGMA, 2014). 광역 맨체스터 도시권은 10개의 지자체들로 구성되어 있으며, 인구 규모는 약 260만 명 정도이고 이는 노스웨스트(North West) 광역권의 40%를 차지하고 있다. 광역 맨체스터 지자체 협의회(AGMA), 광역 맨체스터 시 정부(GMCA), 로컬기업파트너십(LEP), 광역 맨체스터 교통 서비스(TfGM) 등 다양한 협력체가 존재하였다.

1980년대 후반부터 도시 중심부의 재생 사업이 시작되었는데, 인근 10개 지자체가 연합하여 공통의 문제에 대처하였다. 당시 결성된 지자체

체 협의회는 AGMA(Association of Greater Manchester Authorities)라고 일컬어진다. 광역 맨체스터 지자체 협의회(AGMA)는 성공적으로 '도시철도 시스템(Metro Link Tram System)'을 구축하였으며, 맨체스터공항(Manchester Airport)을 건설하여 10개 지자체가 공동으로 소유하고 있다.

광역 맨체스터 도시권 협상(City Deal)은 지방 정부가 개별적이 아니라 협력적으로 행동하고 중앙 정부와 지방 정부가 서로 참여함으로써 도시권이 더 나은 인프라와 경제적 성과를 창출하기 위해 개발된 것이다(GMCA, 2014). 광역 맨체스터에서 인프라의 자금 조달과 우선순위 결정에 대한 성찰적인 논의가 진행되었다. 협력적인 접근이 강조되고, 경제적 성과와 연동하는 투자 우선순위 논리가 제기되었다.

광역 맨체스터 도시권 형성에는 광역맨체스터교통기금(the Greater Manchester Transport Fund: GMTF)이 특히 중요한 역할을 하였다. 광역 맨체스터 지자체 협의회(AGMA)에 속한 10명의 지자체 리더들은 먼저 광역맨체스터교통기금을 조성하기로 결정하였다(KPMG, 2014). 교통 기금 프로그램을 시작으로 공동 프로그램을 수행하기 위해 10개 지자체로부터 권한을 이양 받은, 사실상 새로운 계층 정부인 광역 맨체스터 시 정부(GMCA)를 설립하기로 동의하고 2014년 1월에 공식 출범시켰다(NAO, 2015).

광역 맨체스터 시 정부가 도시권 협상에 의해 운영하는 프로그램은 교통 기금 외에도 광역맨체스터교통서비스위원회(Transport for Greater Manchester Committee), 비즈니스리더회의소(Business Leaders Council), 로컬기업파트너십(Local Enterprise Partnership), 광역맨체스터로컬교통기구(Local Transport Body for Greater Manchester) 등이 있다.

광역 맨체스터 차원에서 공식 정부라는 새로운 거버넌스 구조가 형성되면서 인프라 계획과 실행에서 광역 지역 내의 협력이 심화되었다.

인프라 구축에 관한 인식의 변화는 지역의 집합적인 비전을 실현하기 위해 관련 자금 조달을 하는 방법에 대한 혁신을 불러일으켰다. 이해관계자는 협상에서 합의된 성과에 책임을 지고 지역의 편익을 극대화하는데 필요한 지역 투자를 하도록 요구받았다.

2) 광역 맨체스터의 기능

광역 맨체스터 도시권 협상의 1차적 목표는 총 부가 가치의 제고를 통한 경제 성장으로 결정되었다(GMCA, 2014). 이는 교통, 주택, 재생 인프라 투자 프로젝트와 연계되었다. 이산화탄소 배출 감소와 고용 접근성의 제고가 최소 요구 사항으로 채택되었다. 교통 인프라의 구축이 최우선순위의 대상으로 선정되었다.

또한 광역 맨체스터 시 정부의 중요한 기능은 공간 계획으로 ‘광역 맨체스터 공간 프레임워크(Greater Manchester Spatial Framework: GMSF)’를 작성하는 것이다(Findley, 2015). 광역 맨체스터 공간 프레임워크(GMSF)는 런던 이외에서는 대도시 지역이 협력에 기반하여 수행하는 최초의 전략적인 공간 계획이다(GMCA, 2016).

이는 핵심적인 인프라 건설과 수반하는 토지 소요와 주택 건설에 초점을 두고, 주택, 고용 및 토지 소요량 계획을 작성하는데, 계획 기간은 20년이다. 이 계획은 광역 맨체스터의 주택과 토지 소요량, 디스트릭트의 주택 소요량, 디스트릭트의 고용 건평(floorspace) 소요량(업무용, 산업용, 도소매용), 경제 발전을 위한 전략적 입지/기회, 계획된 개발 규모를 충족하는 데 필요한 주요 인프라 건설 계획 등과 같은 내용을 담고 있다(Findley, 2015). 이는 법정 계획으로 노동당 정부 시절 작성되었던 광역 단위 공간 계획을 부활하는 측면이 있지만, 노동당 시절의 계획과 내용 및 작성 과정이 동일하지는 않다.

광역 맨체스터 공간 프레임워크(GMSF) 작성을 둘러싸고 여러 가

지 쟁점들이 나타나고 있다(Tomaney & McCarthy, 2015; Colomb & Tomaney, 2016). 가장 민감한 문제는 가용 토지 확보를 위한 그린벨트 해제에 관한 것이다. 어느 지자체가 이를 위해 기존 그린벨트를 해제할 것인가 하는 것이 첨예한 문제이다. 인프라 계획이 너무나 경제에 종속되어 있어 이에 대한 논란이 나오고 있다. 객관적 자료에 기반하여 계획이 작성되었다고 하지만 정치적인 요소가 더 중요하게 작용한다는 주장도 있다.

광역 맨체스터의 공간 계획은 광역 맨체스터 전체의 전략 계획(즉 경제·사회 계획)과 연계되어 있다. 광역 맨체스터 공간 프레임워크(GMSF)는 ‘광역 맨체스터 전략의 공간적 버전이라 할 수 있다(GMCA, 2016). 광역 맨체스터의 전략적 계획은 2009년 ‘광역 맨체스터 전략(Greater Manchester Strategy)’으로 공표된 바 있다. 2008년 글로벌 금융 위기의 여파로 중앙 정부의 긴축으로 인해 공공 지출이 축소되었기 때문에 이 계획은 수정되었다. 2013년에는 2009년 보고서에서 다루어진 우선순위에 대해 다시 분석하면서 성장과 개혁을 화두로 ‘광역 맨체스터 전략을 재조정하였다(Peel Group, 2016). 이에 기반하여 작성된 ‘광역 맨체스터의 성장·개혁 계획(Greater Manchester Growth and Reform Plan)’은 중앙 정부와의 도시권 협상과 광역시 정부 형성 협상 과정에 사용되었다.

기본적으로 ‘광역 맨체스터 전략은 광역권 차원의 프로그램 기반을 형성한다. 이를 기반으로 도시권 협상(City Deal), 광역 맨체스터 투자 프레임워크(Greater Manchester Investment Framework), 주택 성장 전략(Residential Growth Strategy)이 조정된다. 또한 ‘광역 맨체스터 전략을 보완하는 계획으로 교통 전략 2040(Transport Strategy 2040), 기후 변화 대응 계획(Climate Change Implementation Plan)이 작성될 예정이다.

3) 광역 맨체스터의 거버넌스

맨체스터 도시권 거버넌스의 핵심 주체는 광역 맨체스터 지자체 협의회(AGMA)이다(GMCA & AGMA, 2014). 도시권 형성의 출발 단계에서 10개 지역의 협약(Multi-Area Agreement: MAA)에 의해 지자체 협의회가 결성되었고, 10명의 지자체 대표가 이사회(executive board)의 구성원이 되었다. 정책에 관한 주요 의사 결정은 법적 구속력을 갖는 투표에 의거하여 이루어지며, 7표 이상 득표해야 가결되는 것으로 했다. 이사회는 ‘광역 맨체스터 전략 계획(Greater Manchester Strategic Plan)’을 입안하고 도시권의 전략적 목표를 제시하도록 했다. 2009년에 이르러 자발적인 협력적 관계였던 다지역 협약(MAA)이 법적 구속력을 가지는 시범 사업의 일환으로 법적 도시권(Statutory City-Region)으로 변경되었다.

광역 맨체스터 지자체 협의회(AGMA) 이사회 산하에는 7개의 위원회가 있으며, 이 위원회들이 개별 정책들을 개발하고 정책의 전달 체계를 형성한다(GMCA & AGMA, 2014). 7개 위원회는 경제 발전, 숙련·노동, 교통, 전략 계획 및 주택, 보건, 안전한 공동체, 환경, 그리고 효율성 및 개선 등이다. 이러한 위원회에 지자체 대표 이외에 선출직 정치인, LEP 대표, 민간 부문의 대표들이 참여하고 있다. 경제발전위원회는 맨체스터 경제 발전 촉진·지원 기구인 ‘맨체스터 기업(Manchester Enterprises)’을 관할하고 있다. 이사회는 비즈니스리더더회의소(Business Leadership Council)로부터 자문을 받는데, 이는 상공회의소와 같은 15개 민간 부문의 대표들로 구성되어 있다.

도시권의 전략 계획을 입안하는 과정에서 10개 지자체 간에 정책의 우선순위에 대한 조정이 이루어진다. 이러한 조정 과정을 거쳐 1인당 총 부가가치, 고용률, 대학 졸업자 비중 등과 같은 성과 지표가 확정된다.

광역 맨체스터 도시권의 형성으로 단일한 발전 전략이 입안되고 이

에 따라 추진 사업의 우선순위를 정하는 기능이 만들어졌다(GMCA & AGMA, 2014). 그 결과 주택, 교통, 그리고 인력 훈련 정책들이 도시권 내에 적절한 입지에 배치되도록 하고, 낙후된 북부 지역의 노동자를 훈련하여 이를 남부 지역과 연계시키는 방안도 강구되었다. 정부 지원은 주로 ‘도시철도 시스템(Metro Link Tram System)’ 확장과 관련되어 이루어지는데, 이는 광역 도시권 중 4개 지자체만을 포함하지만 나머지 지자체가 이에 합의하였다. 그 대신에 일자리와 주민의 접근성과 연계하여 통합적인 지역 교통 시스템을 구축하는 계획을 마련하도록 하고 있다.

6. 영국 사례의 한국에의 적용 가능성 검토

1) 영국 분권화 모델에 대한 평가

영국의 보수당 연정은 지역개발청(RDA)을 폐지하고 로컬기업파트너십(LEP)으로 대체하였으나 지역 차원의 성장·발전을 모색하는 데에 다음과 같은 한계에 부딪혔다. 첫째, 전략적 차원의 정책 입안과 조정을 행할 수 있는 중범위 또는 광역 수준의 거버넌스가 존재하지 않게 되었다. 둘째, 민간 부문의 경쟁과 활력을 도입한다는 취지로 로컬기업파트너십(LEP)에 안정적인 재원이 제공되지 않기 때문에 특정 분야의 소수 프로젝트에 투자가 집중될 수밖에 없다. 셋째, 일부 낙후 지역의 경우 LEP가 선정이 되지 않아 국토 전반을 포괄하지 못하고 있다.¹³⁾ 지역 격차의 심화에 따라 지자체들로부터 상당한 반발을 불러올 수 있다.

기능 지역 단위로 로컬기업파트너십(LEP)이 구성되면서 도시권 정책이 더욱더 추진력을 얻었고 이는 도시권 협상(City Deals)으로 진전되었다. 그러나 이 역시 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 맨체스터 도

시권의 거버넌스는 혁신적이기는 하지만, 거버넌스 구조가 복잡하여 여러 이해관계자들이 참여가 힘들다. 도시권 내 지자체들 간의 정치적 입장의 차이가 존재하여 최선의 결과에 이르지 못한 경우가 있다 (Tomaney & McCarthy, 2015). 광역 맨체스터의 혼잡징수료 도입 계획의 경우, 보수당이 집권한 베리(Bury)와 트래포드(Trafford), 자유민주당이 집권한 스톡폰트(Stockport) 등 3개 지자체는 반대를 했으나, 노동당이 집권한 나머지 7개 지자체가 그 정책을 밀고 나갔다. 런던에서 이전하여 1600여 개 방송 관련 일자리가 창출되는 미디어시티(Media City) 개발 사업에서도 맨체스터와 셸포드(Salford) 등 두 개 지자체가 경쟁하면서 도시권 내에 단일 입지를 선정하지 못했다.

영국은 대지역주의(regionalism)에서 소지역주의(localism)로 전환했다가 소지역주의의 한계에 직면하여 광역 도시 연합을 추진하고 있다. 이러한 정책 사이클에서 얻을 수 있는 교훈은 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

첫째, 지방 분권의 범위와 그 효과에 대한 성찰이 필요하다. 영국의 경우 금융 지원, 투자, 혁신 등 전략적 차원의 경제 발전 정책 분야는 중앙 정부로 이전되었다. 이러한 분야의 외부 효과는 국지적이지 않기 때문에 광역 단위 또는 중앙 정부 수준에서 다루는 것이 적절하다.

둘째, 로컬기업파트너십(LEP)과 같은 민간 투자 지원도 지자체 간의 상호 협력에 기반하여 추진하고 있다. 민간 투자에 있어서도 일정하게 지역 간의 자원 공유, 보완성 및 협력을 통해 규모와 범위의 경제를 추구하는 광역권 전략이 필요하다.

셋째, 광역권 전략에는 지역 간 네트워크 연계 방식과 거점 개발 방식이 있다. 전자는 중심 도시와 주변 지역 간의 보완적인 관계를 구성하는 데 있어서 주변 중소도시들의 활성화 전략에 중점을 두는 것이고, 후자는 도시권 내의 핵심 지역을 선도적으로 거점 개발하고 그 효과를

도시권 전반으로 확산시키는 방식이다. 광역권 전략의 구체적 형태는 다양할 수 있다.

넷째, 민간 투자의 활성화와 그 활력을 끌어들이기 위해서는 대도시권 정책이 선호되는 경향이 있다. 그러나 대도시권 간의 과도한 경쟁은 낙후 지역의 반발과 더불어 새로운 격차를 만들어 낼 수도 있다.

다섯째, 광역 지역을 구성하는 지자체들 간의 협력 방식, 즉 거버넌스의 구성이 핵심적으로 중요하다. 영국의 경우 로컬기업파트너십(LEP)의 구성에서 실업계는 적극적으로 포용하고 있지만, 노조, 시민단체 등 다른 이해관계자들을 포괄할 것인가 하는 것은 계속 논란이 되고 있다. 또한 민관 파트너십의 구성에서 어떻게 기획·총괄 기능(executive role)을 수행할 것인지도 논란거리이다. 경쟁력 담론에 심하게 경도될 경우 다양한 이해관계자들로부터 정책의 정당성을 얻지 못할 수도 있다.

2) 한국의 분권화 및 지역 정책 현황

한국의 경우 중앙 정부 주도의 공간 배치 정책이 계속되어 왔다. 1970년대까지 국가의 기본 사회 간접 자본과 산업 배치가 사실상 종료되었고, 경부선 축을 중심으로 공간적 규모의 이익이 형성되었다. 노무현 정부 이래 지역 균형이라는 의제가 제시되었지만, 분권화 발전의 방향은 정립되지 못했다. 노무현 정부와 이명박 정부를 거치면서 '지역'이라는 의제가 경쟁적이고 갈등적인 의제로 진전되었다. 박근혜 정부는 지역의 민원 수용을 넘어서는 차원 이상의 비전 제시를 회피했다(이일영 외, 2013).

역대 정부를 통해 형성된 지역 정책의 특징은, 첫째, 중앙 정부가 주도하는 개발 지상주의와 사적 이익 추구의 결합, 둘째, 광역 사고의 결여에 따라 지역에 중앙 정부의 기능이 분절화된 채로 수직적으로 배분

되고 있다. 공간 거버넌스는 기본적으로 중앙에서 도 단위로 내려가는 수직적 배분 방식이 유지되었다. 노무현 정부를 거쳐 이명박 정부에서 광역 차원의 사고가 진전되었지만, 박근혜 정부에서 광역 지역 차원의 문제의식이 소멸되고 중앙 정부와 대기업이 연합한 지원 체제를 형성하고자 했다.

노무현 정부는 지역 개념을 도입했지만, ‘성장 거점형’ 발전 모델을 답습했다. 세종시와 혁신도시 건설은 수도권과 지방 간 불균형 완화와 자립형 지방화 추진 거점을 마련한다는 명분으로 추진되었다.¹⁴⁾ 혁신 도시는 국가 혁신 체제를 구축하는 차원에서 진행되었고, 지역 차원의 역할에 대해서는 무관심하거나 기능을 설정하지 못하고 있는 경우가 많다(송하율, 2015, 272~273쪽). 새로운 지역 발전 모델을 구축하기 보다는 수도권 기능 분리만을 강조하는 것으로 비쳐졌고, 이는 노무현 정부의 정치적 실패로 귀결되었다.¹⁵⁾ 노무현 정부는 2004년 지역 발전을 총괄하기 위한 지역 차원의 기구로서 ‘지역혁신협의회’를 설립했다. 이는 법적 기구로서 지자체, 지방 대학, 관련 기업, 시민 단체의 대표 등이 참여했지만, 유명무실한 ‘관변 단체’로만 운영되었다(조형제 · 김양희, 2008).

이명박 정부 역시 ‘성장 거점형’ 발전 모델을 강화했다. 이명박 정부 정책에 대한 두 가지 평가가 가능하다. 이명박 정부는 처음부터 대운하 사업 계획, 오산-세교 등 수도권 신도시 추가 등 본격적인 토목 건설 사업 위주의 성장 전략을 선택하였다(정건화, 2008). 이명박 정부의 지역 발전 정책은 노무현 정부의 국가 균형 발전 정책의 틀을 유지하면서 업 그레이트한 측면도 있다. 경제 권역 단위 광역 개발 계획안을 마련하고 기초-광역-초광역의 공간 구조적 발전 체계를 내세우기도 했다(안영진, 2011, 639~640쪽).

박근혜 정부는 분권화 모델 차원에서의 지역 정책 개념을 전면 삭

제했다. 박근혜 정부는 출범하자마자 이명박 정부에서 마련한 광역위원회 제도를 폐지하고 광역권과 관련된 모든 사업과 활동을 중단했다. 대신 중앙 정부가 대기업의 출연을 독려하여 창조경제혁신센터를 설립 하도록 했다.

3) 한국형 모델의 기본 방향

발전국가 시대의 국가 주도 국토 개발 정책의 한계를 넘어섬과 동시에 '지역 공약의 합에서 나타나는 지역 단위의 분절성을 극복하기 위한 한국형 모델의 비전과 정책이 필요하다. 현 시점에서는 지역 정책이 중앙 부처 및 도 단위 자치단체의 관료 행정에 의해 일방적으로 계획·집행 되는 데에서 벗어나 지역 차원의 사회 혁신 흐름을 결합하는 방안이 필요하다.

이를 위해 영국 사례를 한국 실정에 맞게 적용할 수 있다. 영국은 대 지역주의와 소지역주의가 순환적으로 등장했다. 이를 참고하여 한국의 경우 중앙 주도의 개발 지상주의를 대체하기 위해 대지역주의와 소 지역주의의 혼합 또는 동시적 배열을 시도해 볼 수 있다. 영국 사례의 한계를 감안하여, 도시권의 범위를 넘어선 도농 복합 차원의 연합을 추진함으로써 도시 예외주의를 극복하고 환경 친화적인 지속 가능 발전 모델이 되도록 한다는 문제의식을 추가할 필요가 있다. 요컨대 지역을 중심으로 한 분권화(지속 가능) 성장·발전, 지역 연합에 의해 사회적 공유 자산 기반을 구축하는 사회 혁신의 비전과 모델을 형성하도록 한다.

한국형 분권화 발전 모델의 정립을 위해서는 거버넌스 혁신이 중요하다. 영국 사례를 감안할 때, 새로운 지역 거버넌스의 핵심 요소로 정부 차원의 광역 경제권 기구, 기업을 중심으로 한 민간 협의회, 정부와 지역 사회의 연합에 기초한 공유 자산 형성과 공공 기구 등을 들 수 있다.

한국의 경우 중앙 정부의 역할이 중요하다. 따라서 분권화 방향과 추진 과정에서 중앙 정부의 책임성을 분명히 할 필요가 있다. 대통령 직속의 지역발전위, 지방자치 관련 업무를 주관하고 있는 행정안전부, 지역 이슈를 재정적으로 뒷받침하는 지역발전특별회계를 종합하는 계획 및 모니터링 기능이 보장되어야 한다.

광역 지역 차원에서는 종래 추진되었던 5+2 광역 경제권 규모를 더욱 확대하고 중앙 정부의 책임성을 강화하는 방안이 바람직하다. 이전의 광역발전위원회의 위상을 광역지역개발청으로 확고하게 보장하는 것이 필요하다.¹⁶⁾ 중앙의 지역발전위원회와 광역개발청이 유기적인 업무 분담 체계를 갖추고 광역발전청은 광역 단체장으로부터 독립된 기능을 행사하도록 해야 한다.¹⁷⁾ 광역개발청 업무는 기초 지자체 간 연합에 기초한 공공 자산 구축 사업을 협의적으로 지원하는 방식으로 수행하도록 한다.

종래 존재했던 지역혁신협의회를 기초 지자체들 간의 사업 연합을 추진하는 단위로 발전시키고 그 책임성을 강화하는 방향으로 제도적·재정적 지원을 강화하도록 한다. 영국의 사례를 보면 교통, 토지 주택 등을 광역 지역권 단위로 공공 자산을 운영하는 계획·운영·평가 체계를 형성하는 중에 있다. 중앙 정부와 행정 단위의 지자체들만으로는 난개발을 막을 수가 없다. 교통, 토지 주택, 지역 개발, 농촌·환경·에너지 등 이슈에 관련하여 지자체 간 연합을 추진하는 것이 바람직하다.¹⁸⁾

7. 요약 및 결론

본 연구에서는 한국형 분권화 모델을 구성하는 데 참고가 될 사례로 영

국 지역 정책의 경험을 고찰하였다. 영국은 효율적인 중앙 집권 국가를 형성함으로써 근대화를 선도한 바 있고, 글로벌화와 유럽 통합, 스코틀랜드의 분리 논의 등에 대응하여 다양한 형태의 분권화 추진 경험을 지니고 있다. 한국의 입장에서는 초기에 분권화된 지역들이 연방제 국가를 형성한 나라들보다는 중앙 집권 국가의 조건에서 다양한 분권화 실험을 추진하는 사례에서 현실 적용 가능성에서 더욱 풍부한 시사점을 얻을 수 있다고 판단된다.

영국 지역 정책 전개 조건은 다음과 같은 점에서 한국과 유사한 측면이 있다. 첫째, 영국과 한국 모두 중앙 정부의 집권적 성격이 강하고 많은 권력과 자원이 수도인 런던과 서울에 집중되어 있다. 둘째, 영국과 한국 모두 기존의 중앙 및 지방의 행정 체계에서는 미처 해결하기 어려운 새로운 공감 범위의 이슈가 제기되고 있다. 셋째, 글로벌 경제 위기 이후 저성장과 중앙 정부의 예산 제약으로 인해 지방의 경제적·사회적 수요에 대응할 자원이 부족해지고 있다. 넷째, 글로벌 경쟁은 물론 국가 내의 통합 문제에서 분권화 이슈가 중요해지고 있다.

영국에서는 정권의 성격에 따라 대지역주의(regionalism)와 소지역주의(localism)가 교대하여 나타났다. 노동당 정부는 광역(region) 형성에 중점을 두어 광역 단위의 지역개발청(RDA)을 운영하였던 반면, 보수당 정부는 광역 단위 지역개발청을 해체하고 로컬(local)과 민간 부문에 초점을 맞추어 로컬기업파트너십(LEP)으로 전환했다. 로컬기업파트너십에서는 공간 범위를 유연화하고 민간 부문이 보다 능동적으로 참여하도록 하는 효과가 일부 나타났으나, 지역에 투입되는 재정은 대폭 삭감되었고, 로컬 범위를 뛰어넘는 단위에서 공공재를 공급하는 체계에 공백이 나타났다.

2014년 스코틀랜드 독립에 관한 국민투표 실시, 2015년 보수당 정부의 재집권이 이루어지는 과정에서 로컬 범위를 넘어서는 새로운 지역

경제 단위를 중앙과 지방 정부 간의 협상(deal-making)을 통해 수립하는 실험이 진행되었다. 새로운 광역 도시권을 형성하는 협상(City Deals)을 통해 중앙과 지방 사이의 의사소통 채널을 제도화하고 중앙 집권적인 국가로부터 새로운 분권화 단위를 창출하였다. 도시권 협상은 도시 개발 및 공공재 공급과 관련된 프로그램에 대한 체계적 계획뿐만 아니라 도시 연합 광역시 정부(Combined Authority)를 출범시킬 수 있게 하는 거버넌스 개혁을 실시했다.

광역 맨체스터는 도시권 협상에 의해 광역시 정부를 형성한 대표적이고 전형적인 사례이다. 광역 맨체스터는 도시권 차원의 공동 프로그램을 수행하기 위해 10개 지자체로부터 권한을 이양 받은 후 새로운 단위의 광역시 정부(GMCA)를 설립했다. 지자체 간 협상, 중앙 정부와의 협상을 통해 형성된 광역 맨체스터는 경제 성장 전략, 공간 계획 등을 광역 단위 전체의 전략 계획과 연계하여 수립·집행하고 있다. 이러한 전략적 계획은 10개 지자체가 참여하는 광역 맨체스터 지자체 협의회(AGMA)의 이사회에서 최종 결정하는 구조를 지니고 있다.

한국의 경우 중앙 정부 주도의 공간 배치 정책이 계속되어 왔고, 정부선 축을 중심으로 한 발전 축이 고착화되었다. 노무현 정부 이래 지역 균형이라는 의제가 제시되었지만, 적절한 규모를 갖춘 분권화 발전 모델은 정립되지 못했다. 한국 지역 정책의 특징으로는 중앙 정부가 주도하는 개발 지상주의가 사적 이익 추구하고 결합되고 있다는 점, 지역에 중앙 정부의 기능이 분절화된 채로 수직적으로 배분되고 있다는 점을 들 수 있다.

한국에서의 중앙 주도의 개발 지상주의를 극복하기 위해서는 영국 사례에서 나타난 대지역주의와 소지역주의의 혼합 또는 동시적 배열을 시도할 필요가 있다. 이때 새로운 지역 거버넌스의 핵심 요소로 정부 차원의 광역 경제권 기구, 기업을 중심으로 한 민간협의회, 정부와 지

역 사회의 연합에 기초한 공유 자산 형성과 공공 기구 등을 들 수 있다. 또한 영국 사례의 한계를 넘어서기 위해서는, 도시 예외주의를 극복하고 환경 친화적인 지속 가능 발전 모델의 형성, 지역 연합에 의해 사회적 공유 자산 기반을 구축하는 사회 혁신의 추진이라는 방향의 보완책을 마련할 필요가 있다.

2017. 08. 05 접수/ 2017. 08. 23 심사/ 2017. 09. 01 채택

주석

- 1) 신노동당 정부는 지역개발청(RDA)과 병렬적으로 중앙 정부의 지방 사무소를 통합한 지역청(Government Office for the Regions: GOR)을 한 쌍으로 설립하였다. 전자는 우리 식으로 이야기하면 공사 형태이고(public servant), 후자는 공무원 조직(civil servant)이다. 또한 런던 이외의 잉글랜드 지역에서 광역 정부를 출범하기 위해 주민투표를 실시하였으나 모두 통과하지 못하였다.
- 2) 영국 지역 정책 모델을 지속 가능한 모델로 가져가려면 ‘도시 예외주의’를 극복하는 보완책이 필요하다. 이에 따라 도시권 위주의 지역 정책에서 나아가 도시와 농촌 지역을 유기적으로 결합한 도농 복합의 공유 자산을 구축하는 방향에서의 혁신적 실험을 시도할 필요가 있다. 물론 영국에서 도시 정책이 부상했다고 해서 기존의 지역 정책, 낙후 지역 지원 정책, 농촌 지역 정책 등이 완전히 와해되었다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나 과거에 비해 이러한 정책들에 대한 현행 보수당 정부의 우선순위가 높지 않은 것은 사실이다.
- 3) 물론 로컬기업파트너십(LEP)을 위주로 한 지역 정책의 한계를 인식한 것이기도 하다.
- 4) 광역 맨체스터(Greater Manchester), 머지사이드(Merseyside), 타인 위어(Tyne and Wear), 웨스트미들랜드(West Midlands), 웨스트요크셔(West Yorkshire), 그리고 사우스요크셔(South Yorkshire) 등을 일컫는다.
- 5) 노동당 정부는 잉글랜드에서도 스코틀랜드 및 웨일스와 마찬가지로 광역 단위에서 주민에 의해 직접 선출된 광역 지방 정부를 구성하는 것을 목표로 삼았다. 하지만 2004년 11월에 잉글랜드 북동부(North East) 지역에서 “광역 지방 정부의 직접 선출 여부”에 관한 주민투표가 실시되었으나, 반대가 78%에 이르러 부결되었다. 그 이후 노동당 정부의 광역 지방 정부 구상은 지체되고 사실상 폐기되었다.
- 6) 이는 1994년 보수당의 존 메이저 정부가 광역 단위의 공공 행정 서비스를 강화하기 위해 설치한 중앙 부처의 지역사무소를 통합한 지역청(GOR)의 경계를 일부 수정한 것을 말한다. 즉, 1994년 10개 지역청(GOR)이 있었으나 단일 지역이던 머지사이드(Merseyside)가 북서부(North West)지역에 통합되어 9개 지역이 되었다.
- 7) 사회적 경제가 풀뿌리의 근간을 이루는 소지역주의와 깊이 관련된다는 점에서

소지역주의와 사회적 경제의 결합은 그렇게 낮은 것은 아니다.

- 8) 9개 지역개발청은 각각 동부 지역개발청(East of England Development Agency (EEDA), Cambridge), 중동부 지역개발청(East Midlands Development Agency (emda), Nottingham), 런던 지역개발청(London Development Agency (LDA)), 북동부 지역개발청(One NorthEast (ONE), Newcastle), 북서부 지역개발청(Northwest Regional Development Agency, Warrington), 남서부 지역개발청(South West of England Regional Development Agency, Exeter), 남동부 지역개발청(South East England Development Agency (SEEDA), Guildford), 중서부 지역개발청(Advantage West Midlands, Birmingham), 요크셔 지역개발청(Yorkshire Forward, Leeds)이 존재했다. 이들은 웨일스 경제교통부, 북아일랜드 기업·교역·투자부, 스코틀랜드 기업부와 같은 역할을 수행했다.
- 9) 지역개발청(RDA) 폐지 직전 예산 규모는 14억 파운드였는데, 지역개발청 폐지 직후 만들어진 지역 성장 기금(RGF)의 규모는 3년 동안에 14억 파운드였다.
- 10) 'City Deal'은 광역맨체스터와 같은 광역도시권을 만드는 과정의 협상이다. 따라서 '광역도시 협상'으로 번역할 수도 있다. 단 이 때의 광역도시는 노동당정부 시기의 광역지역권과는 범위와 작동방식이 다른 개념이다. 본 논문에서는 한국에서 이해하는 광역도시의 이미지와 차별화하기 '광역도시 협상'보다는 '도시권 협상'으로, '광역도시'보다는 '도시연합 광역시'로 번역하여 소개한다.
- 11) 도시권 협상이 타결된 12개 지역에는 광역맨체스터(Greater Manchester), 셰필드 지역(Sheffield City Region), 웨스트요크셔(West Yorkshire), 콘월(Cornwall), 노스이스트(North-East), 티스밸리(Tees Valley), 웨스트미들랜즈(West Midlands), 리버풀지역(Liverpool City Region), 캠브릿지셔(Cambridgeshire), 노포크/서포크(Norfolk/Suffolk), 웨스트오브잉글랜드((West of England), 광역링컨셔(Greater Lincolnshire) 등이 포함되었다.
- 12) 'Combined Authority'는 '광역시 정부'로도 번역할 수 있다. 영국의 경우 광역 도시 형성이 도시권 협상에 기초한 상향식 과정을 포함하므로 이 의미를 반영하여 '도시 연합 광역시 정부'라고 표현했다.
- 13) 대표적으로 거론되는 곳이 헐(Hull), 블랙폴(Blackpool), 블랙번(Blackburn), 번리(Burnley) 등이다.
- 14) 수도권 소재 공공 기관 148개를 10개의 혁신도시 등으로 이전하는 사업은 노무현 정부 이후까지 이어졌지만, 혁신도시를 성장 거점으로 한 지역 발전 체계 형

성은 정권 교체와 함께 관심 대상의 밖으로 사라지고 말았다.

- 15) 노무현 정부의 지역 정책은 17대 대통령 선거와 총선에서 여당이 수도권에서 참패하는 중요한 요인이 되었다.
- 16) 영국과 달리 한국은 도 단위 광역 지자체가 존재하고 있다. 또한 자원과 권한이 중앙 정부에 더 많이 집중되어 있다. 한국의 광역 기구는 5+2 수준으로 쪼개면 도 단위 지자체에 포획되는 쪽으로 운영될 가능성이 높다. 초기 단계에서는 중부청, 서남청, 동남청 정도로 운영하는 것이 효과적이라고 판단한다.
- 17) 이명박 정부 시기에 운영되었던 동남권 광역위의 사례를 보면, 연간 운영 예산은 10~15억 원, 광역위 사무국 직원은 규정상 13명이었다. 사무국 직원의 절반이 광역 자치단체에서 파견된 공무원이었고, 중앙의 지역발전위원회의 감독과 평가에 종속되었다. 보다 근본적인 문제는 광역위의 성격과 기능이 명확히 설정되지 못했다는 점이다. 이에 따라 광역위는 중앙의 지원금을 도 단위에서 나눠 먹기 하는 것을 약간 중재하는 정도의 역할을 수행했다(권오혁, 2015, 455~459쪽).
- 18) 수도권의 경우 광역 지자체 규모가 너무 크다. 예를 들면 '서해안 교통 시스템'과 같은 지자체 연합을 시도해 볼 수 있다고 본다. 한편 식품 클러스터, 수자원 및 에너지 등 이슈는 충남과 충북, 전남과 전북의 경계를 넘어서 연합체가 형성하는 것이 바람직할 수도 있다.

참고문헌

- 국정기획자문위원회 (2017, 7, 19). 『문재인정부 국정 운영 5개년 계획』.
- 권오혁 (2015). 동남경제권 거버넌스와 지역 발전: 동남권광역경제발전위원회를 중심으로. 『한국지역지리학회지』, 21 권 3호, 450~460.
- 송하울 (2015, 5). 혁신도시와 지역 발전: 이전 공공기관의 지역연계 전략을 중심으로. 『한국지방정부학회 학술대회자료집』. 한국지방정부학회.
- 안영진 (2011). 우리나라 광역경제권 정책의 추진 현황과 발전 과제. 『한국지역지리학회지』, 17 권 5호, 638~647.
- 이일영 · 김석현 · 장기복 (2013). ‘네트워크 국토 공간’의 비전과 정책. 『동향과 전망』, 88호, 7~47.
- 정건화 (2008). 노무현 정부의 지역정책, 그 창대한 시작과 초라한 결실. 『노무현 시대의 좌절: 진보의 재구성을 위한 비판적 진단』(180~199쪽). 파주: 창비.
- 조형제 · 김양희 (2008). 노무현 정부 평가: 예정된 실패?. 한반도사회경제연구회 (편). 『노무현 시대의 좌절: 진보의 재구성을 위한 비판적 진단』(11~26쪽). 파주: 창비.
- 한국지방행정연구원 (2002). 『주요 선진국의 지방재정제도 비교연구』.
- 허진성 (2015). 지방분권 관련 헌법 개정 논의에 대한 연구. 『공법학연구』, 16 권 2호, 3~27.
- Baker, M., & Wong, C. (2015). The English planning experiment: From strategic regional planning to ‘localism’. Center for Urban Policy Studies, *Spatial Analysis and Policy Evaluation*, Working Paper.
- CLG (2010). *Functional economic market areas: An economic note*. London, UK: HMSO.
- Colomb, C., & Tomaney, J. (2016). Territorial politics, devolution and spatial planning in the UK: Results, prospects, lessons. *Planning Practice and Research*, 31(1), 1~22.
- DLTR. (2002). *Your region, your choice: Revitalizing the English regions*. London, UK: HMSO.
- Findley, C. (2015). Greater Manchester spatial framework: Housing Greater Manchester’s growing population. 1, December, 2015.
- GMCA (2014). *Greater Manchester city deal, Greater Manchester combined*

authority.

- GMCA (2016). *GM Spatial framework*.
- GMCA & AGMA (2014). Greater Manchester spatial framework – Stage 1: Initial evidence on future growth. Consultation Document, September 2014.
- Harding, A., et al. (2015). Cities and public policy: A review paper. Future of Cities Working Paper, Foresight, Government Office for Science, London: HMSO.
- HM Government (2007). *Planning for a sustainable future*. London, UK: HMSO.
- HM Treasury, BERR & CLR (2007). *Review of sub-national economic development and regeneration*. London, UK: HMSO.
- IFS (2014). *Response to the 2014 budget*. London, UK: Institute for Fiscal Studies.
- Kickert, W. (2012). State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review*, 14(3), 299~309.
- KPMG (2014). *Introducing UK city deals: A smart approach to supercharging economic growth and productivity*. New South Wales, KPMG.
- NAO (2012). *The regional growth fund*. London, UK: National Audit Office.
- NAO (2015). *Devolving responsibilities to cities in England: Wave 1 city deals*. HC 266, London, UK: National Audit Office.
- O'Brien, P. (2015). Austerity, deal-making and the search for new local and regional development investment in the UK. 『지역정책』, 2권 2호, 28~49.
- O'Brien, P., & Pike, A. (2015). City deals, decentralisation and the governance of local infrastructure funding and financing in the UK. *National Institute Economic Review*, 233(1), R14~R26.
- Peel Group (2016). *Economic development needs assessment: Greater manchester spatial framework: Strategic options consultation*. Turley.
- Pike, A., & Tomaney, J. (2008). The government's review of sub-national economic development and regeneration: Key issues. *Regional Insights, CURDS Working Paper*, July, 2008.
- Pike, A., Marlow, D., McCarthy, A., O'Brien, P., & Tomaney, J. (2013). Local institutions and local economic growth: The state of the Local Enterprise Partnerships (LEPs) in England: A national survey. *SERC*

- Discussion Paper*, No.150. London: Spatial Economics Research Centre.
- Pugalis, L., & Townsend, A. R. (2012). Spatial rescaling of economic planning: The English way. *SPATIUM International Review*, 27, 1~7.
- Robson, B., Barr, R., Lympelopoulou, K., Rees, J., & Coombes, M. (2006). *A framework for city-regions: Working paper 1 mapping city-regions*. London, UK: Office of the Deputy Prime Minister.
- Sandford, M. (2016a). Combined authorities. *Briefing Paper*, No. 06649, House of Commons Library.
- Sandford, M. (2016b). Devolution to local government in England. *Briefing Paper*, No. 07029, House of Commons Library.
- Tomaney, J., & McCarthy, A. (2015). The 'Manchester model'. *Town and Country Planning*, May, 2015, 233~236.

초록

**분권형 발전을 위한 지역 연합 전략
영국 사례의 검토와 한국에의 적용**

정준호 · 이일영

본 연구에서는 한국형 분권화 모델을 구성하는 데 참고가 될 사례로 영국 지역 정책을 고찰하였다. 영국은 중앙 집권 국가에서부터 다양한 형태의 분권화 실험을 추진하고 있다. 영국에서는 정권의 성격에 따라 대지역주의와 소지역주의가 교대하여 나타났다. 노동당 정부는 광역(region) 형성에 중점을 두어 광역 단위의 지역개발청(RDA)을 운영하였던 반면, 보수당 정부는 로컬(local)과 민간 부문에 초점을 맞추어 로컬기업파트너십(LEP)으로 전환했다. 2014~2015년에는 로컬 범위를 넘어서는 도시 연합 광역 정부를 협상(deal-making)을 통해 수립하는 실험을 진행하고 있다. 한국의 경우 중앙 주도의 개발 지상주의를 극복하기 위해서는 영국의 대지역주의와 소지역주의를 적절하게 혼합할 필요가 있다. 이때 새로운 지역 거버넌스를 구성하는 요소로 정부 차원의 광역 조직, 기업을 중심으로 한 민간 조직, 정부와 지역 사회의 연합에 기초한 공공 조직 등을 들 수 있다.

주제어 · 지역 연합, 영국, 한국, 분권, 대지역주의(광역주의), 소지역주의(로컬주의)

Abstract

A Combined Authorities Strategy for Devolved Development in Korea

A Review of the Case of the UK(England) and Its Application to Korea

Jeong, Jun Ho · Lee, Il-Young

This paper has examined the recent regional policy of the UK as a reference for constructing the Korean devolution model. The UK has pursued various forms of devolved experiments from the centralized state, where there has been a shift between regionalism and localism capitalizing upon the nature of the political regime. While the Labor government operated Regional Development Agencies with a more focus on the formation of a region, the Conservative government shifted to Local Enterprise Partnerships with a more emphasis on the local and private sectors. In 2014-15, an experiment was underway to establish a combined authority that goes beyond the local scale through a deal-making within a city-region framework. In Korea, it would be necessary to properly combine the UK's regionalism and localism in order to overcome the centralized developmentalism. To this end the constituent elements of the new regional governance could include the state's regional organization, the private enterprises organization, and the public organization based upon a partnership with local governments and civil societies.

Key words · Combined Authorities, UK(England), Korea, Devolution, Regionalism, Localism